

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN PROYEK OPERASI
NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI KABUPATEN BLORA**



Disusun sebagai salah satu syarat menyelesaikan Program Studi Strata 1
pada Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Oleh:

WAHYU ARGAS KURNIAWAN
C100130099

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
2018**

HALAMAN PERSETUJUAN

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN PROYEK OPERASI
NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI KABUPATEN BLORA**

PUBLIKASI ILMIAH

Oleh:

WAHYU ARGAS KURNIAWAN
C100130099

Telah diperiksa dan disetujui untuk diuji oleh:

Dosen Pembimbing

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a final horizontal stroke.

(Darsono, S.H., M.H.)

HALAMAN PENGESAHAN

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI KABUPATEN BLORA

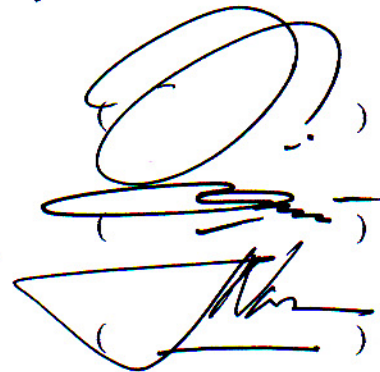
Oleh:

WAHYU ARGA KURNIAWAN
C100130099

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta
Pada hari Kamis, 8 Februari 2018
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Dewan Penguji:

1. Darsono, S.H., M.H.
(Ketua Dewan Penguji)
2. Dr. Shallman, SE., SH., MM., M.Kn
(Anggota I Dewan Penguji)
3. Dr. Nuria Siwi Enggarani, S.H., M.Hum
(Anggota II Dewan Penguji)



Dekan,



Prof. Dr. H. Khudzaifah Dimyati, S.H., M.Hum
NIK. 537

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam naskah publikasi ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila kelak terbukti ada ketidakbenaran dalam pernyataan saya di atas, maka akan saya pertanggungjawabkan sepenuhnya.

Surakarta, 30 Januari 2018

Penulis



Wahyu Arga Kurniawan
C100130099

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI KABUPATEN BLORA

ABSTRAK

Kabupaten Blora merupakan salah satu kabupaten di ujung timur Provinsi Jawa Tengah yang menjalankan Program Operasi Nasional Agraria atau yang biasa disebut dengan PRONA. Di tahun anggaran 2017 ini Jumlah PRONA di Kabupaten Blora merupakan salah satu yang terbesar di Provinsi Jawa Tengah yaitu dengan jumlah 25.000 pensertifikatan tanah. Pelaksanaan Program Operasi Nasional Agraria ini juga melibatkan berbagai pihak diantaranya Pemerintah Kabupaten Blora, Kantor Pertanahan Kabupaten Blora dan Camat / Kepala Desa yang terkait dalam pelaksanaan Program Operasi Nasional Agraria ini. Metode Penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu yuridis empiris. Selain itu penulis juga menggunakan jenis penelitian lapangan (*Field Reseach*) dimana penulis terjun secara langsung untuk memperoleh data-data secara valid di lapangan. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa secara yuridis pelaksanaan Program Operasi Nasional Agraria di Kabupaten Blora dengan tahun anggaran 2017 ini telah terlaksana sesuai dengan peraturan yang berlaku yaitu Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Prona.

Kata Kunci : Program Operasi Nasional, Pendaftaran tanah secara massal

ABSTRACT

Blora Regency is one of the districts in the eastern tip of Central Java Province that runs the National Agrarian Operational Program or commonly known as PRONA. In this fiscal year 2017 PRONA in Blora Regency is one of the largest in Central Java Province with 25,000 land certificates. The implementation of the National Agrarian Operations Program also involves various parties such as Blora District Government, Land Affairs Office of Blora Regency and Head / Sub-Village concerned in the implementation of this National Agrarian Operations Program. Research Methods that the authors use in this research is juridical empirical. In addition the authors also use the type of field research (Field Reseach) where the authors plunge directly to obtain data - data validly in the field. From the results of the study can be concluded that the juridical implementation of the National Agrarian Operations Program in Blora Regency with the fiscal year 2017 was implemented in accordance with the prevailing regulation that is Government Regulation no. 24 of 1997 on Land Registration and Pronunciation Technical Practices.

Keywords: National Operation Program, Land registration in bulk

1. PENDAHULUAN

Pada hakekatnya manusia memiliki kebutuhan primer yang terdiri dari sandang, pangan, dan papan. Tanah merupakan salah satu kebutuhan primer manusia yang masuk pada golongan papan atau tempat tinggal manusia. Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan sumber daya alam yang sangat diperlukan manusia untuk mencukupi kebutuhan. Selain itu tanah juga menjadi faktor pendukung utama dalam kehidupan dan kesejahteraan masyarakat di manapun tidak lain negara Indonesia.¹

Mengingat akan pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka tanah dapat dijadikan sarana untuk kesejahteraan bangsa Indonesia, sehingga perlu campur tangan negara untuk mengaturnya sesuai dengan amanat pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *“Bumi dan Air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”*

Tak hanya itu saja, pemerintah juga memberi perlindungan hukum tentang pertanahan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang sering dikenal dengan UUPA. UUPA membawa prinsip-prinsip tiada penggolongan penduduk seperti halnya politik hukum kolonial, memuat dasar-dasar pemerataan distribusi kepemilikan tanah (*Land Reform*), fungsi sosial hak atas tanah, serta memberikan tempat bagi hukum adat sesuai perintah dari Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.

Salah satu tujuan di undangkannya UUPA adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Tujuan tersebut dapat terwujud melalui 2 upaya yaitu: (1) Tersedianya perangkat hukum tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan, dan

¹ Soejono dan Abdurrahman, 1998, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm.1.

(2) Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya dan bagi pihak yang berkepentingan seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang dilakukan serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.²

Tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum tersebut termuat dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang berbunyi: “*Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur ngan peraturan pemerintah*”. Dari ketentuan tersebut di atas dipahami bahwa ketentuan Pendaftaran Tanah ditujukan kepada pemerintah sebagai penguasa tertinggi terhadap tanah.³

Selain adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tersebut pemerintah juga membuat Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Seiring dengan berkembangnya zaman maka Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan hukum yang ada di masyarakat maka terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan juga menyatakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tidak berlaku lagi. Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 terdapat dalam pasal 1 angka 1.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara *sistematik* dan pendaftaran tanah secara *sporadik*. Pendaftaran tanah secara *sistematik* dilaksanakan atas ide Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan. Sedangkan pendaftaran tanah secara *sporadik* dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan.⁴

²Boedi Harsono, 1999. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Ed.Rev., Cet. Ke-8, Jakarta: Djambatan, hlm. 69.

³ R. Soehadi, 2008. *Penyelesaian Sengketa Tanah Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*, Surabaya: Usaha Offset Printing, hlm. 53.

⁴Boedhi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 487.

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan peyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan pasal 19 ayat (2) PP No.10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: *Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai pembuktian alat yang kuat.*⁵

Di Indonesia tanah sering kali menjadi obyek sengketa dan perselisihan masyarakat. Salah satu contoh kegiatan masyarakat yang dapat menyebabkan konflik yang berkaitan dengan tanah yaitu jual beli tanah maupun tanah digunakan sebagai objek jaminan di lembaga keuangan seperti bank. Pada dasarnya hal yang memicu adanya konflik tersebut karena penjualan tanah tersebut tanpa adanya sertifikat yang jelas atau bahkan tanpa adanya sertifikat. Di wilayah negara Indonesia sebagian besar tanah yang dimiliki masyarakat belum bersertifikat dan umumnya terdapat di desa-desa dimana masyarakat belum mengenal hukum pertanahan. Pada umumnya tanah-tanah yang ada masih berupa pethuk saja.

Dengan banyaknya sengketa mengenai tanah di masyarakat, maka perlu adanya kepastian hak atas kepemilikan suatu tanah. Dasar hukum hak atas tanah di atur dalam pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria. Hadirnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tersebut merupakan dasar dalam memberikan jaminan hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang di daftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Dalam rangka mewujudkan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, maka pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Penyelenggaraan Proyek Operasi Nasional atau yang biasa disebut dengan PRONA yaitu berupa persertifikatan tanah secara masal dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis. Program PRONA ini di tujukan kepada masyarakat dengan golongan ekonomi lemah. Penyelenggaraan PRONA dilakukan di seluruh Kabupaten maupun Kotamadya di seluruh Indonesia dan ditetapkan secara berkelompok.

⁵Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, 2008. *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju, hlm.138.

Tanggung jawab PRONA diserahkan oleh Pimpinan Daerah masing-masing dan nantinya akan dipertanggung jawabkan kepada Direktur Jendral Agraria. Prona merupakan kegiatan yang dibiayai oleh pemerintah melalui APBN dengan tujuan untuk memberikan kepastian hak atas tanah kepada masyarakat dengan pensertifikatan secara massal bidang-bidang tanah yang telah dipunyai atau telah dikuasai oleh masyarakat golongan ekonomi lemah.

Kabupaten Blora terletak di antara 111° 016' s/d 111° 338' Bujur Timur dan 6° 528' s/d 7° 248' Lintang Selatan. Secara administratif terletak di wilayah paling ujung di sisi timur Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Blora dengan luas wilayah administrasi 1820,59 km² (182058,797 ha) memiliki ketinggian 96,00-280 m diatas permukaan laut, Wilayah Kecamatan terluas terdapat di Kecamatan Randublatung dengan luas 211,13 km² sedangkan tiga kecamatan terluas selanjutnya yaitu Kecamatan Jati, Jiken dan Todanan yang masing-masing mempunyai luas 183,62 km², 168,17 km² dan 128,74 km². untuk ketinggian tanah kecamatan Japah relatif lebih tinggi dibanding kecamatan yang lain yaitu mencapai 280 meter dpi. Kabupaten Blora dengan luas wilayah 1820,59 km², terbesar penggunaan arealnya adalah sebagai hutan yang meliputi hutan negara dan hutan rakyat, yakni 49,66%, tanah sawah 25,38% dan sisanya digunakan sebagai pekarangan, tegalan, waduk, perkebunan rakyat dan lain-lain yakni 24,96% dari seluruh penggunaan lahan. Luas penggunaan tanah sawah terbesar adalah Kecamatan Kunduran (5559,2174 Ha) dan Kecamatan Kedungtuban (4676,7590 Ha) yang selama ini memang dikenal sebagai lumbung padinya Kabupaten Blora.⁶

Kabupaten Blora merupakan salah satu Kabupaten di Jawa Tengah yang melaksanakan kegiatan PRONA yang tanggung jawabnya dilimpahkan oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Blora. Di tahun 2017 ini, terdapat sebanyak 29 desa di kabupaten blora yang mengikuti progam PRONA ini dengan target sertifikat sekitar 15.000.⁷ Namun banyak kendala yang dialami oleh Badan Pertanahan Nasional ini dalam melaksanakan Proyek Operasi Nasional Agraria ini, salah satunya

⁶ <http://www.blorakab.go.id/index.php/public/profil/index/164> diakses tanggal 18 Oktober 2017 pukul 15.03

⁷ <http://suarabanyuurip.com/mobile/baca/di-blora-sertifikat-prona-tak-gratis> di akses tanggal 18 Oktober 2017 pukul 15.25

yaitu kurang pahamnya masyarakat tentang PRONA ini, banyak masyarakat yang mengira program ini seluruhnya ditanggung oleh pemerintah tetapi pada kenyataannya pemerintah menanggung biaya berupa penyuluhan, pengukuran, pemeriksaan, penerbitan SK hak, penerbitan sertifikat, supervisi, dan pelaporan. Sedangkan biaya yang ditanggung peserta PRONA berupa, hak/alat bukti perolehan, patok batas, materai, dan Pph dan kurang lebih biaya yang dikeluarkan peserta sekitar Rp. 250.000,00 dan dibayarkan di kelurahan setempat.

Dengan adanya proyek PRONA di Kabupaten Blora ini yang memiliki tujuan untuk memberikan kepastian hukum terhadap tanah-tanah serta menyelesaikan sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis kepada masyarakat Kabupaten Blora khususnya bagi masyarakat yang masuk pada golongan lemah. Oleh karena itu penyusun tertarik untuk mengetahui dan mendalami lebih jauh tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Blora ini.

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini bertujuan Untuk mengetahui secara yuridis pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Blora dan untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Blora yang melimpahkan kepada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Blora.

2. METODE

Metode pendekatan yang penulis pakai adalah pendekatan yuridis empiris.⁸ Dalam penelitian ini, penulis akan mengumpulkan, mengidentifikasi secara objektif dengan tujuan memberikan gambaran riil mengenai pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Blora. Tipe kajian dalam penelitian ini lebih bersifat deskriptif karena penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang keadaan subyek dan atau obyek penelitian sebagaimana adanya.⁹ Sumber data terdiri dari data primer yakni sejumlah keterangan atau fakta, serta hasil wawancara dan data sekunder berupa buku-buku

⁸ Pendekatan yuridis empiris yaitu suatu penelitian yang berusaha mengidentifikasikan hukum yang terdapat dalam masyarakat dengan maksud untuk mengetahui gejala-gejala lainnya, Lihat Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Divisi Buku Perguruan Tinggi PT. Raja Grafindo, 2003, hal. 19.

⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 1988, hal. 12.

tentang hukum adat dan waris adat di Indonesia, serta kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan. Teknik pengumpulan data dengan wawancara dan observasi, serta studi kepustakaan. Sedangkan teknik analisis data pada penelitian ini adalah deskriptif kualitatif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Blora

Pelaksanaan Program Operasi Nasional Agraria atau yang biasa disebut dengan PRONA telah diatur dalam peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria.

Dalam peraturan disebutkan petunjuk-petunjuk pelaksanaan PRONA dari objek PRONA hingga pelaporan pelaksanaan PRONA. Sebagai mana dimaksud dalam peraturan tersebut tanah merupakan objek PRONA, tanah yang dapat menjadi objek PRONA tersebut memiliki beberapa kriteria: (1) Tanah bekas milik adat; (2) Tanah yang dikuasai langsung oleh negara; (3) Tanah yang terletak dalam hamparan desa; (4) Tanah pertanian; (5) Tanah milik badan hukum/lembaga sosial dan keagamaan.

Kegiatan PRONA dilaksanakan dalam satu wilayah Desa/ Kelurahan secara sistematis dan dilaksanakan secara bertahap. Kepala Kantor Pertanahan kabupaten menjadi penanggung jawab dalam pelaksanaan Program Operasi Nasional Agraria. Kepala Kantor Pertanahan berkewajiban untuk membentuk panitia dalam setiap tahapan untuk menjalankan kegiatan PRONA, panitia pelaksanaan kegiatan Program Operasi Nasional Agraria dapan di ambil dari lingkungan Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional atau dengan perangkat desa yang menjadi objek Program Operasi Nasional Agraria. Sumber pembiayaan Program Operasi Nasional Agraria berasal dari Anggaran Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Penyerahan hasil kegiatan PRONA dapat dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan hasil yang sudah tercapai. Penyerahan hasil kegiatan PRONA wajib

diserahkan kepada pemilik tanah paling lambat pada minggu keempat bulan Desember tahun anggaran berjalan. Selain itu Kepala Kantor Pertanahan wajib melaporkan hasil kegiatan PRONA yang sudah selesai secara berjenjang kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.

Dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor. 189 tahun 1981 tentang PRONA, pada prinsipnya Proyek Operasi Nasional Agraria atau yang biasa disebut dengan PRONA ini ditekankan pada masyarakat golongan ekonomi lemah, sedangkan bagi masyarakat yang benar-benar masuk dalam golongan tidak mampu tidak dipungut biaya apapun.¹⁰

Jangkauan kerja Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) meliputi: (1) Pensertifikatan tanah secara massal; (2) Penyuluhan hukum agraria; dan (3) Inventarisasi sengketa-sengketa tanah.¹¹

Proyek Operasi Nasional (PRONA) ini memiliki 2 instansi terkait yang meliputi: (a) Di tingkat DESA dan (b) Di tingkat Kantor Pertanahan. Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kantor Pertanahan Kabupaten Blora ini di bagi kedalam beberapa tahap yaitu: (1) Persiapan, (2) Kegiatan Koordinasi, (3) Pengumpulan data yuridis, (4) Pengumpulan data fisik, (5) Pengukuran, (6) Penerbitan Surat Ukur, (7) Pemeriksaan Tanah, (8) Pengumuman, (9) Keputusan Pemberian Hak, (10) Proses Sertifikasi, dan (11) Penyerahan Sertifikat.

Besarnya biaya PRONA juga tertuang didalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1995 tentang perubahan besarnya biaya pungutan biaya dalam rangka pemberian sertifikat hak tanah yang berasal dari pemberian hak atas tanah negara, penegasan hak tanah adat dan konversi bekas hak tanah adat yang menjadi objek Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).

Dengan terbitnya Surat Keputusan Menteri Agraria Nomor 4 Tahun 1995 tersebut, maka pemilik tanah dapat mengurus sertifikat tanahnya secara mudah, cepat, dan biaya murah dan utamanya ditujukan kepada masyarakat ekonomi

¹⁰Lihat Pasal 19 ayat (4) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹¹Djoko Prakoso, Budiman Ari Perwanto, 1985. *Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 45.

golongan lemah. Di dalam ketentuan pasal 2 ayat (2) Keputusan Menteri Agraria Nomor 4 Tahun 1995, biaya administrasi pemberian hak-hak atas tanah negara, maupun penegasan atau pengakuan terhadap tanah hak-hak adat telah dirinci.

Sedangkan jika ada pungutan-pungutan lain yang buka termasuk ketentuan-ketentuan diatas yang sering dikaitan dengan PRONA adalah dapat digolongkan sebagai Pungutan Liar (Pungli) dan tidak sah serta suatu perbuatan yang terlarang (Pasal 8 Keputusan Menteri Agraria Nomor 4 Tahun 1995). Demikianlah usaha pemerintah dalam rangka menumbuhkan gairah dan meningkatkan kesadaran masyarakat golongan ekonomi lemah untuk mengurus dan menyelesaikan hak atas tanahnya dengan biaya ringan sesuai dengan Keputusan Menteri Agraria Nomor 4 Tahun 1995.

3.2 Permasalahan Yang Timbul dalam Pelaksanaan Program Operasi Nasional Agraria

Pertama, Permasalahan di Kantor Pertanahan. Dalam menjalankan Progam Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) ini Kantor Pertanahan Kabupaten Blora menghadapi berbagai permasalahan-permasalahan sebagai berikut: (a) Jumlah kuantitas PRONA yang terlalu banyak, (b) Kurang SDM Kantor Pertanahan, (c) Kurangnya peralatan lapangan, (d) SDM perangkat desa yang kurang mengetahui, dan (e) Administrasi di desa diabaikan/sangat memprihatinkan.¹²

Selain kendala-kendala diatas Kantor Pertanahan juga mengalami kendala-kendala lain seperti: (1) Aspek Fisik. Keadaan wilayah/desa yang melaksanakan progam PRONA sangat jauh-jauh dari jangkauan yang sulit di jangkau oleh panitia PRONA, (2) Aspek Petugas. Pemerintah Kabupaten Blora mengalami kendala dalam hal waktu untuk menyelesaikan revisi konsep SPK dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Blora disebabkan waktu yang diberikan untuk mengkoreksi SPK terlalu sempit. Selain waktu penyusunan SPK yang sempit, penyusunan SPK antara Pemeritah Kabupaten Blora dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Blora dalam rangka pelaksanaan Progam Proyek Operasi Nasional Agraria atau yang di sebut dengan PRONA sering ditunda karena salah satu pihak dalam rapat penyesuaian

¹² Mujiono A.Ptnh, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Blora, *Wawancara Pribadi*, Blora, 18 Desember 2017, Pukul 11.00

hasil koreksi sering tidak berada di tempat atau pembahasan yang lama terhadap satu masalah.

Kedua, permasalahan di masyarakat, antara lain: (1) Tidak seluruh lapisan masyarakat menerima dengan baik Progam PRONA, karena pada umumnya masyarakat beranggapan bahwa proses pengurusan sertifikat selalu sulit, berbelit-belit, dan membutuhkan biaya yang mahal, (2) Adanya kendala yang bersifat teknis, antara lain: (a) Pengisian blangko tidak sama dengan sumber datanya, tidak lengkap, salah, bahkan ada yang menyerahkan blangko kosong, hanya ditandatangani oleh pemohon, (b) Dalam menguraikan riwayat tanah ada yang tidak berurutan, tidak berkesinambungan, (c) Dalam pengisian data pada blangko banyak coretan karena terjadinya kesalahan yang dibetulkan tidak dengan mengganti blangko baru tapi hanya dicoret yang salah dan hanya diparaf, (d) Objek/tanahnya sudah bersertifikat tetapi didaftarkan lagi, (e) Pemilik tanah tidak mau menunjukkan data tanahnya atau tidak siap ditempat/lokasi tanahnya pada saat pengukuran tanah, (f) Dalam satu desa ada nama pemohon yang sama sehingga bisa terjadi kesalahan penunjukan objek PRONA, (g) SPPT PBB yang dilampirkan dalam berkas bukan merupakan SPPT PBB dari objek yang didaftarkan, (h) Pemohon bersifat masa bodoh karena merasa semua urusan sudah diserahkan kepada pihak perangkat desa sehingga tidak proaktif terhadap kelengkapan berkas atau persyaratan yang kurang, (i) Buku C desa banyak yang sudah rusak sehingga sulit untuk melakukan *cross check* data, dan (j) Adanya perangkat desa yang membuat C desa yang baru.¹³

3.3 Upaya yang Dilakukan untuk Melakukan Penyelesaian Permasalahan yang Timbul dari Program Operasi Nasional Agraria

Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut Kantor Pertanahan mengatasi dengan berbagai cara yaitu: (1) Aspek Petugas, antara lain (a) Dibentuknya satgas yuridis untuk mendampingi, membimbing, membuat berkas yang dibiayai oleh APBN, (b) Progam PRONA diatas namakan Progam Pemerintah Kabupaten dengan didukung oleh DPRD. Kemudian dituangkan dalam keputusan bupati dan selanjutnya oleh pemerintah kabupaten disosialisasikan kepada para

¹³ Mujiono A.Ptnh, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Blora, *Wawancara Pribadi*, Blora, 18 Desember 2017, Pukul 11.00

camat dan kepala desa, (c) Mengadakan rekrutmen pegawai kontrak untuk membantu mengatasi kekurangan tenaga administrasi, (d) Mengadakan kerjasama dengan surveyor melalui prosedur kontrak kerja, (e) Menyusun jadwal pelaksanaan secara cermat dengan mempertimbangkan kemampuan dan ketersediaan SDM dan dibandingkan dengan volume pekerjaan yang ada, (f) Persiapan pelaksanaan program PRONA jauh sebelumnya, yang meliputi Penyiapan Blangko, Sosialisasi batas akhir pendaftaran, dan penentuan besarnya biaya, (g) Membuat petunjuk pelaksanaan (JUKLAK) dan petunjuk teknis (JUKNIS) untuk para camat dan kepala desa, (h) Mengadakan kontrak kerja dengan pihak programmer komputer, (i) Mengadakan evaluasi pekerjaan seminggu sekali, (j) Mengadakan/meningkatkan ketrampilan teknis para petugas ukur dalam penggunaan peralatan GPS dan mengikuti perkembangan teknologi pengukuran dan pemetaan, (k) Memperhitungkan secara cermat dan teliti kebutuhan daya dan jasa pada awal pelaksanaan program PRONA.

Upaya Penyelesaian di Masyarakat, antara lain: (1) Pada waktu penyuluhan petugas menjelaskan secara lengkap materi yang bersifat teknis sehingga masalah-masalah yang bersifat teknis dapat diminimalkan, (2) Penyuluhan secara intensif bahwa pelaksanaan prona disubsidi oleh pemerintah, (3) Meminta kepada petugas PTSL untuk membantu memberi pengarahan tentang persyaratan-persyaratan yang kurang diketahui oleh masyarakat.

3.4 Tingkat Kesadaran Hukum dan Minat Masyarakat dalam Pelaksanaan Pembaruan Agraria Nasional dengan Program Sertifikasi Tanah Melalui PRONA di Kabupaten Blora

Kesadaran hukum merupakan konsep abstrak dari diri manusia tentang keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang sepantasnya. Dengan kata lain untuk mencapai sebuah keserasian antara ketertiban dan keserasian maka harus ada kesadaran untuk bertindak sesuai dengan aturan dan ketentuan yang dianggap benar menurut aturan Negara (hukum). Kesadaran hukum bukanlah semata-mata sesuatu yang tumbuh secara spontan dalam hati sanubari masyarakat. Harus diakui bahwa peraturan hukum yang dikomunikasikan kepada masyarakat merupakan langkah awal dalam menumbuhkan kesadaran hukum.

Ada beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat kesadaran hukum masyarakat dalam pelaksanaan sertifikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Blora. Indikator yang dipakai untuk mengukur kesadaran hukum masyarakat antara lain: (1) Pendaftaran tentang kewajiban mendaftarkan tanah; (2) Persepsi masyarakat tentang kepemilikan tanah; (3) Keinginan responden untuk menyertifikatkan tanah. Masyarakat menyadari bahwa kepemilikan sertifikat adalah penting sebagai bukti kepemilikan tanah. Namun, kepemilikan sertifikat tersebut dianggap perlu hanya pada saat tanah diperjualbelikan atau dipindah tangankan kepada pihak diluar garis keluarga atau pihak luar daerah setempat.

Pemahaman tentang pentingnya sertifikat sebagai bukti yang sah dan kuat menurut hukum agraria di Indonesia pada masyarakat Kabupaten Blora dapat dikatakan rendah. Mereka tidak memahami bahwa dengan adanya sertipikat maka hak dan kewajiban mereka sebagai pemilik tanah secara hukum dilindungi oleh Negara. Sebagai bukti kepemilikan tanah persepsi mereka bersandar kepada akta jual beli dan girik. Mereka mempunyai persepsi bahwa selama tanah tersebut secara fisik berada dalam penguasaan mereka, baik ditinggali, diwariskan atau dipergunakan oleh orang lain dengan sepengetahuan mereka, maka mereka memiliki hak penuh atas tanah tersebut. Persepsi inilah yang membuat masyarakat tidak termotivasi untuk menyertipikatkan tanahnya.

Kesadaran hukum dipersepsikan sbagai bentuk perilaku masyarakat terhadap aturan hukum, semakin tinggi tingkat kesadaran hukum masyarakat semakin baik pengetahuan mereka terhadap aturan hukum yang berlaku beserta isinya.

Kendala yang tidak kalah penting dan berhubungan dengan kesadaran hukum adalah ketersediaan informasi yang mencukupi tentang aturan pendaftaran tanah. Penyediaan pusat informasi pertanahan semestinya dapat menjadi sarana yang tepat dalam mendorong masyarakat dalam mendaftarkan tanah.

Minat masyarakat dalam menyertifikatkan tanahnya dapat dilihat dari informasi yang didapati oleh masyarakat tersebut. Informasi yang dibutuhkan sebagai dasar pembuat keputusan mengharuskan adanya suatu perhitungan berkenaan dengan tindakan yang akan dilakukan, hasil yang dicapai dan kemungkinan-kemungkinan bahwa hasil yang akan dicapai terjadi. Di samping itu,

pengambilan keputusan harus pula dilandasi dengan ditetapkannya nilai tertentu pada setiap tindakandan hasil yang akan dicapai.

4. PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Pertama, pelaksanaan kegiatan pendaftaran hak atas tanah melalui Progam Operasi Nasional Agraria di Kabupaten Blora telah dijalankan berdasarkan 9 tahapan yang sudah ditetapkan oleh Kementrian Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mulai dari tahapa hingga penerbitan sertifikat. Dalam hal-hal pembebanan biaya pemohon hanya dikenai biaya untuk materai dan pembelian patok. Dari tahun ketahun jumlah anggaran bidang selalu bertambah ini membuktikan keseriusan pemerintah Kabupaten Blora melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Blora dalam menjamin perlindungan dan menjamin kepastian hukum hak atas tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh masyarakat. Disamping itu, dengan dijalankannya kenggiatan pendaftaran hak atas tanah melaui progam operasi nasional agraria di Kabupaten Blora, berarti Kantor Pertanahan Kabupaten Blora telah menjalankan fungsinya sebagaimana Keputusan Mendagri No. 189 Tahun 1981, No. 220 Tahun 1981 dan No. 266 tahun 1982 serta Petunjuk Teknis Pelaksanaan Kegiatan Prona Tahun 2013.

Di samping itu, berbagai permasalahan juga dialami oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Blora dalam menjalankan Progam Operasi Nasional Agraria diantaranya: (1) Kurangnya kesadaran masyarakat terhadap administrasi kependudukan seperti KTP, KK, dan akta kematian menjadi salah satu penyebab terhambatnya penyelenggaraan Progam Operasi Nasional Agraria; (2) Letak geografis yang saling berjauhan sehingga membutuhkan waktu lebih lama; (3) Ketidakjelasan tanda batas / patok tanah akibat pemecahan bidang tanah ahli waris; (4) Kurangnya peralatan yang memadai dalam menjalankan proses pengukuran; (5) Kurangnya petugas lapangan untuk melakukan pengukuran.

Kedua, dengan adanya banyaknya hambatan-hambatan yang dialami Kantor Pertanahan Kabupaten Blora juga melakukan berbagai upaya demi memperlancar dan mempercepat jalannya Program Operasi Nasional Agraria diataranya: (1) Bagi

masyarakat yang bermasalah dengan administrasi kependudukan seperti KTP dapat mengisi surat pernyataan kepemilikan; (2) Kantor Pertanahan bekerjasama dengan ahli pemetaan/pengukuran untuk menambah petugas di bagian pengukuran dengan jangka waktu kontrak tertentu.

4.2 Saran

Pertama, peserta Program Operasi Nasional Agraria harus lebih teliti lagi dalam memberikan data-data yang dibutuhkan untuk proses pensertifikatan melalui Program Operasi Nasional Agraria, agar tidak terjadi keterlambatan dalam penerbitan sertifikat.

Kedua, perlu dilaksanakan penyuluhan yang lebih intensif lagi oleh Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Blora terhadap masyarakat calon peserta Program Operasi Nasional Agraria agar mengurangi perbedaan persepsi masyarakat mengenai maksud dan tujuan dari Program Operasi Nasional Agraria, manfaat pemilikan sertifikat bagi masyarakat serta mengurangi kesalahan-kesalahan dalam bidang teknis yang mengakibatkan sertifikat menjadi terlambat diproses atau tertinggal dari sertifikat yang sudah lengkap persyaratannya.

Ketiga, memberi bekal pengetahuan kepada panitia Program Operasi Nasional Agraria yang bertugas agar dapat memahami tentang cara pendaftaran tanah melalui Program Operasi Nasional Agraria.

Keempat, koordinasi antara desa/kelurahan yang menjadi target Program Operasi Nasional Agraria lebih ditingkatkan.

Persantunan

Skripsi ini, penulis persembahkan kepada: Orang tua saya tercinta atas doa, dukungan yang penuh dan juga penantiannya. Saudaraku tersayang atas dukungan, doa dan semangatnya. Teman-teman semua yang kusayangi, terimakasih atas do'a, dorongan, semangatnya, motivasi, dukungan dan doanya selama ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Harsono, Boedi. 1999. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Ed.Rev., Cet. Ke-8, Jakarta: Djambatan.
- Lubis, Mhd. Yamin dan Abd. Rahim Lubis, 2008. *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju
- Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Divisi Buku Perguruan Tinggi PT. Raja Grafindo, 2003, hal. 19.
- Prakoso, Djoko, dkk. 1985. *Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soehadi, R. 2008. *Penyelesaian Sengketa Tanah Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*, Surabaya: Usaha Offset Printing.
- Soejono dan Abdurrahman, 1998, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Soekanto, Soerjono. 1988. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.

Website/Internet

- <http://www.blorakab.go.id/index.php/public/profil/index/164> diakses tanggal 18 Oktober 2017 pukul 15.03
- <http://suarabanyuurip.com/mobile/baca/di-blora-sertifikat-prona-tak-gratis> di akses tanggal 18 Oktober 2017 pukul 15.25

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA).
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif Pelayanan yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional.